

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 2003 (Apensos os Projetos de Lei Complementar nº 159/2004 e nº 181/2004)

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da Constituição Federal.

Autor: Deputado ROBERTO GOUVEIA

Relator: Deputado JOSÉ PIMENTEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar em epígrafe, de autoria do Deputado Roberto Gouveia, visa a regulamentar o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, definindo o montante de recursos a ser destinado para ações e serviços públicos de saúde pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; os critérios de rateio e a fiscalização e controle desses recursos.

Depois de definir os percentuais mínimos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o projeto original prevê que a efetiva aplicação dos recursos provenientes dos Estados ficará a cargo dos Conselhos de Saúde e deverá respeitar os seguintes critérios: perfis demográfico e epidemiológico, características quantitativas e qualitativas da rede de saúde, desempenho técnico e financeiro do exercício anterior, níveis de participação do setor saúde nos orçamentos estaduais e municipais, previsão do plano quinquenal de investimentos da rede e ressarcimento a outras esferas de governo por serviços prestados.

A fiscalização do cumprimento das normas instituídas pelo presente PLC ficará a cargo dos respectivos tribunais de contas e será

acompanhada pelo Tribunal de Contas da União, o qual emitirá relatório das aplicações previstas na Lei Complementar.

O descumprimento do previsto na presente Proposição configura crime de responsabilidade e sujeita o ente infrator às seguintes penalidades: intervenção federal, impedimento para receber transferências voluntárias, impedimento para obter garantia de outro ente e para contratar operações de crédito.

Ao Projeto de Lei Complementar acima ementado, foram apensados o PLP nº 159/2004, de autoria do Deputado Geraldo Resende, e o PLP nº 181/2004, do Deputado Rafael Guerra, ambos tratando da regulamentação do art. 198, § 3º da Constituição Federal.

O PLP nº 159/2004, de autoria do Deputado Geraldo Resende, reproduz a Resolução nº 322/2003 do Conselho Nacional de Saúde objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela governadora do Rio de Janeiro questionando a competência do órgão para elaborar diretrizes que permitam a aplicação da EC nº 29/2000.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Seguridade Social e Família, que se pronunciou pela sua aprovação nos termos do Substitutivo do Relator, o nobre Dep. Guilherme Menezes. Alterando integralmente o projeto original, a modificação introduzida pela Comissão de Seguridade Social e Família tomou por base o PLP nº 181/2004, do Deputado Rafael Guerra e pode ser resumida nos seguintes tópicos principais:

- definição conceitual de ações e serviços de saúde, por meio do atendimento às diretrizes de acesso universal, igualitário e gratuito à saúde, conformidade com os Planos de Saúde em cada ente da Federação e responsabilidade específica do setor de saúde;
- listagem de um rol de onze tipos de despesas públicas que devem ser incluídas no câmputo geral dos gastos com saúde e outra lista de dez despesas que serão obrigatoriamente excluídas do limite;
- o montante a ser aplicado pela União foi modificado para dez por cento das receitas brutas, assim entendidas o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, de transferências correntes e outras receitas correntes;

- manutenção dos percentuais mínimos a serem aplicados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, previsto no texto do Projeto original, constantes do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ou seja, 12 e 15%;
- definição do mecanismo burocrático e de controle do repasse e utilização dos recursos;
- determinação para que os recursos, enquanto não forem utilizados, sejam aplicados no mercado financeiro, tendo sua respectiva remuneração reinvestida do próprio setor de saúde;
- ampla divulgação, até mesmo por meio da Internet, das prestações de contas, que devem estar disponíveis para toda a sociedade;
- previsão de audiências públicas periódicas do gestor do Sistema de Saúde nas Casas Legislativas, como método adicional de prestação de contas;
- determinação para que o Ministério da Saúde mantenha sistema eletrônico centralizado de informações orçamentárias de todos os entes da Federação;
- cooperação técnica e financeira da União junto aos Estados, Distrito Federal e Municípios, para a implantação das regras prevista na lei;
- as infrações configuram crime de responsabilidade para os gestores e agentes públicos que lhe derem causa e serão punidas nos termos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e demais normas da legislação pertinente.

A matéria foi distribuída para a Comissão de Finanças e Tributação, que se pronunciou pela sua aprovação nos termos do Substitutivo com as emendas apresentadas pelo Relator, o nobre Dep. Luiz Carlos Hauly. A modificação introduzida pela Comissão de Finanças e Tributação tem por motivação:

- evitar que os recursos sejam utilizados para finalidade distinta daquela a que se destinam, determinando que a movimentação da conta ocorra pela efetivação de gastos na área de saúde;

- não permitir que os entes da Federação possam utilizar várias contas, uma para cada fonte de tributos, facilitando o processo de fiscalização, avaliação e controle, além de atender aos princípios basilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, de transparência, clareza e facilidade de entendimento da escrituração;
- transferir para o âmbito da legislação complementar regras baixadas pelo Tesouro Nacional relativas à movimentação de recursos de convênios com o governo federal, determinando a identificação do credor dos recursos;
- adequar a periodicidade dos repasses dos recursos de que trata a presente Lei Complementar, aproveitando a periodicidade e automação das transferências já existentes para Estados, Distrito Federal e Municípios.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Conforme determina o art. 32, inciso IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça se pronunciar acerca da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito dos Projetos de Lei Complementar nº 1, de 2003, nº 159 e nº 181, ambos de 2004, e do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, além das emendas da Comissão de Finanças e Tributação.

Em relação aos aspectos sobre os quais deve esta Comissão se manifestar, estão obedecidos os requisitos constitucionais relativos à competência legislativa da União (art. 22, XXIII, CF), às atribuições do Congresso Nacional (art. 48, *caput*, CF) e à iniciativa, neste caso, ampla e não reservada (art. 61, *caput*, CF).

Contudo, o Substitutivo é inconstitucional no que diz respeito às atribuições conferidas ao Ministério da Saúde e aos Fundos de Saúde, bem como a criação de comissões intergestoras, posto que, conforme dispõem o art. 61, § 1º, letra e, e art. 84, VI, da Constituição Federal, criação de órgãos, organização e funcionamento da administração federal é de competência exclusiva do Presidente da República. Faz-se, portanto, necessária emenda para corrigir o erro em apreço.

De outro lado, foram respeitados os dispositivos constitucionais inseridos no Título VIII, Capítulo II, Seção II da Carta Magna que tratam da Saúde. As proposições atendem à reserva de lei complementar exigida no § 3º do art. 198, CF e dispõem sobre as normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado pela União em ações e serviços públicos de saúde; os percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando à progressiva redução das disparidades regionais; as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

Os Projetos, o Substitutivo e as Emendas estão em conformidade com o ordenamento jurídico em vigor no país, especialmente a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Quanto à juridicidade, nada a opor.

No que tange à técnica legislativa, entendemos que algumas alterações devem ser efetuadas no texto do Substitutivo. O “princípio de igualdade de recursos para necessidades iguais” instituído pelo Substitutivo é desconhecido dentro do ordenamento jurídico pátrio, bem como da doutrina, motivo pelo qual propomos sua supressão.

Deve ser retirado do texto do Substitutivo o parágrafo único do art. 1º, pois a União, os Estados o Distrito Federal e os Municípios são entes da Federação por disposição constitucional e não apenas nos termos dos projetos em causa.

A redação do art. 41 deve ser modificada vez que da forma atual mistura crime e ato administrativo, como se desconhecesse a terminologia adequada.

Quanto ao mérito do projeto, ressaltamos que a Plenária Nacional Extraordinária de Conselhos de Saúde em defesa da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000, reuniu-se em maio de 2004. Considerou-se, naquela ocasião, que a *Resolução 322/CNS, de maio de 2003, sintetiza a discussão sobre a regulamentação da EC 29, fruto de um consenso nacional. As propostas contidas no Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 1, do Deputado Roberto Gouveia, apresentado pelo Deputado Guilherme Menezes, contempla o conteúdo da Resolução 322/CNS e avança em muitos aspectos importantes.*

Observamos que o art. 8º do PLC nº 1, de autoria do Deputado Roberto Gouveia, previa que o descumprimento do disposto na Lei Complementar sujeitaria o ente infrator à *intervenção federal, na forma do que dispõe o artigo 34, VII, e, da Constituição Federal, nos casos de Estados e Municípios*, além de impedimento para receber transferências voluntárias, impedimento para obter garantia de outro ente e para contratar operações de crédito.

Trata-se de matéria sobre a qual esta Comissão deve pronunciar-se, nos termos do art. 32, IV, *j*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Entendemos desnecessária a repetição do disposto no texto constitucional sobre a intervenção federal e, por esse motivo, convalidamos a supressão realizada no Substitutivo.

Quanto às demais penalidades inseridas no projeto original, entendemos que trarão mais prejuízo à sociedade que, além do desvio de receitas que deveriam ser aplicadas em ações e serviços públicos de saúde, sofrerá com o impedimento de receber transferências voluntárias, de obter garantia de outro ente e para contratar operações de crédito.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar nº 1, de 2003, nº 159 e nº 181, ambos de 2004, do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, e das emendas aprovadas pela Comissão de Finanças e Tributação, tudo na forma do Substitutivo aprovado pela Comissão de Seguridade Social e Família, acrescido

das emendas aprovadas pela Comissão de Finanças e Tributação, com as emendas em anexo.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL
Relator

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 1

Altere-se nos art. 17, § 1º; art. 35, *caput* e §§ 4º e 6º; art. 36, *caput* e parágrafo único do Substitutivo a referência “Ministério da Saúde” por “Poder Executivo”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 2

Altere-se no art. 40 do Substitutivo a referência “Ministério da Saúde e às Secretarias Estaduais de Saúde, respectivamente,” por “Poder Executivo”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1,
DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004**

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUPRESSIVA Nº 3

Suprima-se o art. 40 do Substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1, DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA MODIFICATIVA Nº 4

Renumere-se o art. 41 do Substitutivo e dê-se a seguinte
redação:

"Art.. 40. As infrações aos dispositivos desta Lei Complementar configuram ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, sem prejuízo das sanções penais cabíveis, inclusive aquelas previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940; na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950; no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967; e demais normas da legislação pertinente."

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1,
DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004**

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUPRESSIVA Nº 5

Suprima-se dos art. 17 e 19 do Substitutivo a referência
“respeitado o princípio de igualdade de recursos para necessidades iguais”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1,
DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004**

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUPRESSIVA Nº 6

Suprima-se o parágrafo único do art. 1º do Substitutivo.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1,
DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004**

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 7

Altere-se no art. 17, § 2º do Substitutivo a referência “Fundo
Nacional de Saúde” por “Poder Executivo”.

Sala da Comissão, em de de 2005 .

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1,
DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004**

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 8

Altere-se no art. 19, § 2º do Substitutivo a referência “Fundo
Estadual de Saúde” por “Poder Executivo”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA
**SUBSTITUTIVO AOS PROJETOS DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1,
DE 2003, Nº 159, DE 2004 E Nº 181, DE 2004**

Regulamenta o § 3º do artigo 198 da
Constituição Federal.

EMENDA SUBSTITUTIVA Nº 9

Altere-se no art. 30 do Substitutivo a referência “Fundo de
Saúde” por “Poder Executivo”.

Sala da Comissão, em de de 2005.

Deputado JOSÉ PIMENTEL